Deutscher Bundestag **Drucksache 17/8902**

17. Wahlperiode 07. 03. 2012

Antrag

der Abgeordneten Kai Gehring, Krista Sager, Ekin Deligöz, Sylvia Kotting-Uhl, Katja Dörner, Agnes Krumwiede, Monika Lazar, Tabea Rößner, Ulrich Schneider und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Kooperation ermöglichen – Gemeinsam Verantwortung für die großen Herausforderungen in Bildung und Wissenschaft übernehmen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Um die großen bildungs- und wissenschaftspolitischen Herausforderungen angehen zu können, braucht es einen kooperativen Bildungsföderalismus, der gesamtstaatliche Kooperation ermöglicht. Eine Voraussetzung für diese neue Vertrauens- und Kooperationskultur sind verfassungsrechtlich klare und verlässliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bildungs- und Wissenschaftsbereich. Um die Bildungs- und Teilhabechancen aller Kinder und Jugendlichen zu verbessern, die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens zu sichern und das Zehn-Prozent-Ziel zu erreichen, braucht es endlich kluge und zukunftsfähige Kooperationswege zwischen allen staatlichen Ebenen.

Die große Koalition aus CDU, CSU und SPD hat mit der Föderalismusreform 2006 den Bund aus jeder Mitverantwortung und Kofinanzierungsmöglichkeit für den Schul- und Bildungsbereich herausgedrängt. Direkte finanzielle Zuwendungen des Bundes an die Länder sind seitdem nur noch im Bereich der Hochschulen und auch dort nur begrenzt möglich. Diese verfassungsrechtliche Änderung hat eine gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern verunmöglicht. Statt wie erhofft die Eigenständigkeit der Länder in der Schul- und Bildungspolitik zu stärken, hat die Verfassungsreform ein faktisches Kooperationsverbot bewirkt, das sich negativ auf die Weiterentwicklung und die Leistungsfähigkeit von Bildung und Wissenschaft auswirkt.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatte vor den Auswirkungen des Kooperationsverbots gewarnt und seinerzeit einen Antrag in den Deutschen Bundestag mit der Forderung eingebracht, die Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft zu erhalten und diese nicht auf besondere Vorhaben in der Forschung zu reduzieren. So sollte der Bund u. a. die Möglichkeit behalten, die Länder weiterhin beim quantitativen und qualitativen Aufbau von Ganztagsschulen zu unterstützen (Bundestagsdrucksache 16/648). Auch von anderen Fraktionen und von verschiedenen Landesregierungen liegen im Bundestag bzw. im Bundesrat Verfassungsänderungsvorschläge zur Überwindung des Kooperationsverbots vor. Daher ist es notwendig, nun einen fraktions- und ebenenübergreifenden Konsens für eine intelligente und zeitgemäße verfassungsrechtliche Architektur der Bund-Länder-Zusammenarbeit in Bildung und Wissenschaft herzustellen.

Das Verbot der Kooperation von Bund und Ländern im Bildungsbereich im Verfassungstext war gleichwohl nicht das Ende der tatsächlich stattfindenden finanziellen Zuwendungen des Bundes an die Länder. Allerdings wurden dazu Umwege gesucht, um einerseits finanzielle Unterstützung doch möglich zu machen und andererseits nicht eklatant gegen das Grundgesetz zu verstoßen. Ein Beispiel hierfür war das Konjunkturpaket II des Bundes. Als einschlägige verfassungsrechtliche Grundlage wurde die Bundeskompetenz für eine energetische Sanierung öffentlicher Gebäude ausgewählt, damit der Bund den Schulen Geld zukommen lassen konnte. An den Schulen wurde das Geld aber nicht ausschließlich für die energetische Sanierung, sondern auch für Aus- oder Anbauten zu pädagogischen Zwecken verwendet.

Um diesen Zustand der Umgehung der Verfassung zu beenden, wurde 2009 mit den Stimmen der Großen Koalition in Bund und Ländern Artikel 104b des Grundgesetzes (GG) ergänzt. In Bereichen ohne eigene Gesetzgebungsbefugnis sind dem Bund seitdem Finanzhilfen in abstrakt definierten Ausnahmesituationen möglich. Nun konnten Bundesmittel an die Schulen fließen, indem sie als Belebung der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand in der „außergewöhnlichen Notsituation“ der anstehenden Rezession definiert wurden. Bildung ist aber keine „außergewöhnliche Notsituation“ oder „Naturkatastrophe“, wie es Artikel 104b GG seit 2009 erfordert, sondern als zentrale Herausforderung eine gesamtstaatliche Daueraufgabe.

Ein weiteres Beispiel für die negativen Folgen des Kooperationsverbots ist das so genannte Bildungs- und Teilhabepaket des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, das zu Recht als „Bürokratiemonster“ bezeichnet wird. Die Leistungen zur Finanzierung individueller Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Arbeitslosengeld-II- und anderen bedürftigen Familien dürfen den Schulen nicht direkt zufließen. Stattdessen müssen die Leistungen für Bildung und Teilhabe von bedürftigen Eltern gesondert, immer wieder neu und in der Regel beim Jobcenter der jeweiligen Kommune beantragt werden. Die Schulen wiederum müssen regelmäßig Bescheinigungen über die Notwendigkeit der Förderung ausstellen, anstatt sich selber verstärkt um individuelle Förderung kümmern zu können. Die Leistungen der Bildungsförderung dürfen die Schulen selbst nicht anbieten. Anstatt das öffentliche Schulwesen zu stärken, was eine zentrale Aufgabe des Staates ist, unterstützt der Staat hier über Umwege private Bildungseinrichtungen. Denn die öffentlichen Gelder für die Bildung und Teilhabe der Kinder und Jugendlichen fließen an kommerzielle Nachhilfeinstitute. Das ist weder sachgerecht noch politisch vertretbar.

Dagegen können sinnvolle und wirksame Maßnahmen wie das Ganztagsschulprogramm „Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung (IZBB)“ mit dem Kooperationsverbot nicht fortgesetzt werden, obwohl davon gerade Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Familien profitiert haben. Die Längsschnittstudie „StEG“ zur Entwicklung von Ganztagsschulen belegt die positiven Wirkungen der Initiative. So hat sich in den drei Untersuchungsrunden 2005, 2007 und 2009 gezeigt, dass sich vor allem bildungsferne Eltern durch ein gutes Ganztagsschulangebot entlastet fühlen, sich das Familienklima verbessert und Schulfreude und Motivation der Kinder und Jugendlichen steigen. Dauerhafte Teilnahme verbessert auch die Lernleistungen: Klassenwiederholungen und problematisches Sozialverhalten verringern sich deutlich und die Noten werden besser. Zu solchen signifikanten Verbesserungen des Bildungssystems kann der Bund nicht mehr beitragen. Hinzu kommt, dass sich der Bund an den Kosten der von ihm selbst beschlossenen Maßnahmen, wie der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Schulbereich, nicht direkt beteiligen kann.

Den Wissenschaftsbereich hat die Föderalismusreform weniger gravierend getroffen, da ein Zusammenwirken von Bund und Ländern „für Vorhaben der Wissenschaft und Forschung“ durch den Einsatz des Deutschen Bundestages ge-

gen den erklärten Willen der damaligen Bundesministerin für Bildung und Forschung durch die Formulierung des Artikels 91b Absatz 1 Nummer 2 GG möglich blieb. Andernfalls wären derzeitige Programme, wie insbesondere der Hochschulpakt zum Aufbau zusätzlicher Studienplätze, gar nicht machbar. Die Hochschulen und der Wissenschaftsbereich benötigen in elementaren Bereichen finanzielle Planungssicherheit. Sachgerechte gemeinsame Lösungen können erst dann gefunden werden, wenn Bund und Länder die Flexibilität haben, sowohl kurz- als auch langfristige Programme oder einer Dauerfinanzierung zu vereinbaren. Als besonders problematisch wird sich schon bald der Hochschulbau erweisen, wenn die Zweckbindung für Hochschulbaumittel, die der Bund den Ländern als Kompensation für die 2006 abgeschaffte Gemeinschaftsaufgabe zur Verfügung stellt, durch Artikel 143c Absatz 3 Satz 2 GG zum 1. Januar 2014 tatsächlich entfällt.

Zusätzlich zeigen sich im Wissenschaftsbereich zunehmend Beispiele für Konstruktionen, um die Verfassung zu umgehen. So zielte die Verschiebung des Kieler IFM-GEOMAR-Instituts von der Leibniz-Gemeinschaft in die Helmholtz-Gemeinschaft darauf, einen Weg zu finden, den Finanzierungsanteil des Bundes von 50 auf 90 Prozent zu erhöhen. Bei diesem Manöver wurden weder der Wissenschaftsrat noch das betroffene Institut vorher beteiligt. Auch das Beispiel der deutschen Zentren der Gesundheitsforschung verweist auf die finanziellen Besonderheiten der föderalen Forschungsförderung. Da hier 90 Prozent der Mittel vom Bund stammen, erhielten die Helmholtz-Zentren eine tragende Rolle in der neuen Struktur und fungieren somit als Geförderte und Förderer zugleich. Und auch der geplante Zusammenschluss von der Berliner Charité und dem Max-Delbrück-Zentrum der Helmholtz-Gemeinschaft in Form eines neuen Instituts, dem „Berlin Institute of Health (BIH)“, ist nicht frei von solchen finanzpolitischen Überlegungen.

Auch der „Qualitätspakt Lehre“ wurde 2010 auf der Basis des neuen Artikels 91b Absatz 1 Nummer 2 GG zwischen Bund und Ländern geschlossen. Er bewegt sich als Unterstützung des Bundes für „die Betreuung der Studierenden und die Lehrqualität in der Breite der Hochschullandschaft“ (Präambel der Vereinbarung) in einer verfassungsrechtlichen Grauzone. Um Umwege oder politisch intransparente Einzelfallentscheidungen zu vermeiden, braucht auch der Wissenschaftsbereich bessere und transparentere Kooperationsregeln.

Im Bereich der Wissenschaft reichen die derzeit verfassungsrechtlich möglichen Vereinbarungen über Vorhaben nicht aus, weil die große strategische Bedeutung sowohl von Forschung als auch von Hochschulausbildung für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands Finanzierungssicherheit braucht. Neben den Verabredungen in der institutionellen wie programmlichen Forschungsförderung muss das Grundgesetz daher auch eine Grundlage schaffen für unbefristete Vereinbarungen von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich.

Die immensen sozialen, ökonomischen und ökologischen Herausforderungen unserer Zeit machen deutlich, warum die Zukunftsfähigkeit von Gesellschaft und Wirtschaft von der Leistungsfähigkeit des Bildungs- und Wissenschaftssystems abhängt: Durch den demografischen Wandel zeichnet sich bereits jetzt ein Fachkräftemangel ab, der sich in den kommenden Jahren weiter zuspitzen wird. Dies gilt umso mehr, wenn die Anzahl der Bildungsverliererinnen und Bildungsverlierer nicht deutlich gesenkt wird. Es ist ein Gebot sozialer Gerechtigkeit und ökonomischer Vernunft, allen Kindern und Jugendlichen bestmögliche Chancen auf Bildung und Teilhabe zu garantieren. Nur eine ambitionierte Bildungspolitik kann die Zahl der funktionalen Analphabeten und der Schulabbrecherinnen und Schulabbrecher deutlich verringern sowie Inklusion und Integration ermöglichen. Deutschland steht bezüglich seiner Schulen damit vor großen Herausforderungen. Die PISA-Ergebnisse haben sich zwischen 2000 und 2009 zwar tendenziell verbessert. Sie sind aber insbesondere in Bezug auf die soziale Ge-

rechtigkeit und die nach wie vor hohe Zahl der Jugendlichen, die mit nur minimalen Basiskompetenzen die Schulen verlassen, noch immer beschämend und absolut unzureichend.

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass das Bildungs- und Wissenschaftssystem ohne eine umfassende und gut strukturierte Kooperation von Ländern und Bund den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen nicht entsprechen kann. Die Eröffnung von Kofinanzierungsmöglichkeiten im Bildungsbereich und ihre Erweiterung im Wissenschaftsbereich können und dürfen nicht mit der Erwartung verbunden werden, dass der Bund alle Finanzierungsprobleme in Bildung und Wissenschaft löst, aber sie ermöglicht gemeinschaftliche Verabredungen. Die Folgen eines unterfinanzierten und zu wenig leistungsfähigen Bildungssystems werden Bund, Länder und Kommunen treffen. Der Bund ist zudem verpflichtet, für eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu sorgen. Bildung entscheidet über sozialen Aufstieg sowie Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Wohlstand. Die Umsetzung inklusiver Bildung, der Ausbau qualitativer Ganztagsangebote, die Förderung der frühkindlichen Bildung und die Integration von Kindern mit Zuwanderungsgeschichte gehen deswegen auch den Bund an.

Gute Bildung für alle Kinder und Jugendlichen gelingt umso besser, je besser Bund, Länder und Kommunen zusammenwirken und ihrer gemeinsamen Verantwortung gerecht werden. Gute Bildungspolitik ist immer auch Integrations-, Sozial- und Wirtschaftspolitik. Unzureichende Bildung erhöht das Risiko von Arbeitslosigkeit und damit langfristig die Abhängigkeit von staatlichen Leistungen. Eine hohe Arbeitslosenquote belastet zudem die Sozialversicherungen und dem Staat entgehen Steuereinnahmen. All dies zeigt, dass das Kooperationsverbot nicht sinnvoll ist. Es verkompliziert bzw. verunmöglicht die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure.

Bildung muss daher in gemeinsamer Verantwortung gesehen werden. Es geht dabei nicht darum, die Kulturhoheit der Länder auszuhebeln oder dem Bund die zentrale Steuerung des Bildungswesens zu übertragen. Bildungszentralismus oder eine Bundesbildungskompetenz könnten die Probleme vor Ort nicht besser lösen. Die notwendige Verfassungsänderung muss dem Bund auf der Basis von Vereinbarungen die Möglichkeit geben, die Länder bei der Sicherstellung der Leistungsfähigkeit sowie der Weiterentwicklung des Bildungswesens zu unterstützen. Grundlage dafür, diese Korrektur der verfassungsrechtlichen Grundlagen sinnvoll zu nutzen, ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Ebenen, die dadurch endlich ermöglicht wird. Unser Ziel ist dabei ein kooperativer, leistungsstarker und vertrauensvoller anstelle eines kompetitiven und konfrontativen Bildungsföderalismus. Darüber hinaus müssen verbesserte Kooperationsregeln ins Grundgesetz aufgenommen werden, weil es dem Rang der Verfassung nicht gerecht wird, wenn in der Bildungs- und Wissenschaftspolitik ständig neue Konstruktionen zur Umgehung verfassungsrechtlicher Regelungen gesucht werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

Konsequenzen aus den zahlreichen Belegen zu ziehen, wonach das Kooperationsverbot sich nicht bewährt, sondern geschadet und dazu geführt hat, dass das Grundgesetz umgangen und dadurch ausgehöhlt wird. Deswegen muss die Bundesregierung nun unverzüglich eine Verfassungsänderung vorbereiten, die eine kluge und in Bezug auf die jeweilige Verantwortlichkeit transparente Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bildungs- und Wissenschaftsbereich ermöglicht. Dazu muss noch in diesem Jahr eine Lösung erarbeitet werden, die noch in dieser Legislaturperiode die entsprechende Verfassungsänderung umsetzt.

Der Bundestag fordert daher die Bundesregierung weiterhin auf,

a) Vorlagen für entsprechende Grundgesetzänderungen in den Deutschen Bundestag einzubringen,

b) mit den Ländern in Verhandlungen über diese Vorschläge einzutreten und

c) auf der Basis aller dann vorliegenden Vorschläge noch in der ersten Jahreshälfte einen „Reformkonvent“ für Bildung und Wissenschaft einzuberufen, bei dem folgende Anliegen in der Form von Grundgesetzänderungen beraten werden:

   1. eine Änderung des Artikels 91b Absatz 2 GG, die die bisherigen Möglichkeiten, z. B. im Zusammenhang mit internationalen Vergleichsstudien umfasst und darüber hinaus den Weg für eine neue Kooperations- und Vertrauenskultur zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich eröffnet, etwa in der Weise:

      „Bund und Länder können zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit und der Weiterentwicklung des Bildungswesens und zur Förderung der Wissenschaft auf der Basis von Vereinbarungen zusammenarbeiten.“;

   2. der Entwurf eines neuen Artikels 104c, der Finanzhilfen ermöglicht, die über kurzzeitige reine Investitionen hinausgehen und den Weg zu einer neuen Kooperations- und Vertrauenskultur zwischen Bund und Ländern öffnet, etwa in der Weise:

      „Der Bund kann den Ländern auf der Basis von Vereinbarungen befristete oder dauerhafte Finanzhilfen zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit und der Weiterentwicklung des Bildungswesens sowie der Wissenschaft gewähren.“;

   3. die Änderungen so auszugestalten, dass die auf deren Grundlage jeweils zwischen Bund und Ländern zu treffenden Vereinbarungen der Zustimmung einer Dreiviertelmehrheit der Länder bedürfen.

Berlin, den 6. März 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Die Verfassungsänderung erfordert jeweils eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat. Die Voraussetzungen dafür sind besser als je zuvor. Kritik am Kooperationsverbot und Vorschläge zu dessen Überwindung gibt es mittlerweile in allen politischen Parteien und Fraktionen. Zahlreiche Verbände und Organisationen des Bildungs- und Wissenschaftsbereichs, aber auch Wirtschaft und Gewerkschaften treten für den Abbau von Hürden und das Ende des Kooperationsverbotes ein. Unsere Gesellschaft ist längst so weit: Umfragen zeigen immer wieder, dass die Bürgerinnen und Bürger einen kooperativen, keinen kompetitiven oder gar konfrontativen Bildungsföderalismus wollen. Sie honorieren es, wenn sich das Bildungssystem verbessert und fordern einen politischen Kraftakt für bessere Kitas, Schulen und Hochschulen. Die Bundesrepublik als Ganze braucht endlich Chancengerechtigkeit für alle Kinder und Jugendlichen – unabhängig von Herkunft und Wohnort. Gute Bildung als zentrale soziale und ökonomische Frage braucht eine gesamtstaatliche Strategie, keine Selbstblockade der politischen Ebenen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333